

УДК 349.2

П.В. ДРЕВАЛЬ, Головне управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, протидії корупції та злочинності у сфері транспорту Генеральної прокуратури України

НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ПОНЯТТЯ «СИСТЕМА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ ОРґАНІВ ПРОКУРАТУРИ»

Ключові слова: система, соціальний захист, працівник, працівники органів прокуратури

Невід'ємним елементом соціальної політики кожного демократичного суспільства є правильна організація соціального захисту населення, який би гарантував кожному громадянину належний рівень життя не тільки, коли він є працездатним, але й у випадках настання ситуацій соціальних ризиків. В ст.1 Основного Закону України нашу державу проголошено соціальною [1]. Тим не менш, на даний момент, таке положення є доволі формальним, як з точки теорії, так і практики. Ми солідарні з позицією А. Гончарова, котрий зауважив, що сьогодні тільки закладається фундамент розбудови соціальної держави [2, с.126]. Взагалі, соціальна держава повинна забезпечити кожного громадянина не тільки робочим місцем, гарантуючи належний для життя мінімум, але й виступати в ролі охоронця у всіх сферах людської діяльності (сім'я, здоров'я, освіта, культура тощо). Не менш важливим є соціальний захист не лише кожного пересічного громадянина, а й осіб, що працюють в державних органах і виконують суспільно необхідну функцію. Це стосується, зокрема, працівників органів прокуратури, діяльність яких спрямована на всеосяжне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і мають своїм завданням здійснювати захист від неправомірних посягань незалежності України, державного ладу, політичної й економічної системи, прав і свобод людини та громадянина, основ демократич-

ного устрою державної влади тощо [3]. Саме тому, з'ясування поняття системи соціального захисту працівників органів прокуратури є актуальним концептуальним питанням у науці соціального захисту України.

Необхідно зазначити, що проблемні питання системи соціального захисту працівників органів прокуратури досліджували у своїх працях такі вчені, як В.М. Андрійів, Н.Б. Болотіна, І.О. Гуменюк, Т.А. Занфірова, М.І. Іншин, Р.А. Онайко, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко та ін.

Проте, незважаючи на внесок вчених у дослідження системи соціального захисту працівників органів прокуратури й досі багато аспектів щодо визначення поняття «система соціального захисту працівників органів прокуратури» залишаються малодослідженими.

Метою статті є проведення всебічного наукового аналізу поняття «система соціального захисту працівників органів прокуратури». Для досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні завдання: провести наукове дослідження терміну «система»; з'ясувати сутність поняття «соціальний захист»; розкрити значення дефініції «система соціального захисту працівників органів прокуратури».

Уточнення та створення понятійного апарату є надзвичайно важливим завданням загальнотеоретичної науки. В науці соціального захисту України досі немає конкретного тлумачення поняття системи соціального захисту працівників органів прокуратури, що є, звичайно, її недоліком. З метою ліквідації існуючої прогалини, ми вважаємо за необхідне дати власне визначення, провівши наукове дослідження таких його складових: 1) аналіз дефініції «система»; 2) аналіз існуючих понять «соціальний захист» і надання власного; 3) аналіз поняття «працівники органів прокуратури», розкриття його змісту.

Отож, в найбільш загальних розуміннях система це: 1) порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; 2) класифікація; 3) форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарсь-

ких одиниць, установ); лад або режим; 4) сукупність певних елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; 5) сукупність принципів, що являються основою певного вчення; 6) структура, яка становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин [4, с.207]. Також під нею розуміється продуманий план, заведений (прийнятий) порядок, форма суспільного устрою, формація [5, с.1320]. Є позиція, що системою являється множина пов'язаних між собою елементів, що має той чи інший вид упорядкованості за певними якостями і зв'язками та відносно стійку єдність, що характеризується внутрішньою цілісністю, котра виражена у відносній автономності поведінки та (або) існування такої множини в оточуючому середовищі [6, с.68]. Зокрема, широке тлумачення терміну «система» свідчить про те, що під ним розглядається реально існуючий об'єкт, сукупність елементів, які взаємодіють [7, с.325]. Тобто, можемо підсумувати, що система – це структура, що містить сукупність певних елементів (складових), які закономірно розташовані по відношенню один одного і перебувають у взаємодії.

Обумовлюючи визначення поняття «соціальний захист», потрібно також зосередитись на значенні слова окремо термінів «соціальний» та «захист». Глобально розглядаючи перший, варто зазначити, що він походить від латинської (*socialis* – громадський, спільний) і характеризується зв'язком із сумісним життям людей, різноманітними формами спілкування, перш за все, тих, що стосуються суспільства й спільності, мають властивості громадськості [8, с.429–430]. В. Темченко переконаний, що захист логічно виокремлюється у відповідності до теоретичного поняття суб'єктивного права і його структури, де остання складається з таких загальноновизнаних теоретичною наукою елементів: право особи на власні фактичні або юридичні дії – право-поведінка; право вимагати від іншої сторони виконання обов'язків – право-вимога; можливість звертатися за захистом до компетентних держав-

них органів – право-домагання; можливість користуватися певним соціальним благом – право-користування [9, с.61]. На основі такого невеликого вступу до розкриття сутності терміну «соціальний захист», можемо зрозуміти, що основоположними витоками дефініції є те, що вона характеризується громадськістю і наявністю багатьох елементів, що, з однієї сторони, визначають права особи, а з іншої – обов'язки держави, яка покликана (як соціальна) здійснювати певні заходи з метою забезпечення.

Юридична енциклопедія визначає поняття «соціальний захист» як систему економічних, правових, організаційних та інших заходів держави по забезпеченню соціальних прав і гарантій громадян [10, с.558]. Незважаючи на те, що таке визначення видається нам найбільш влучним і найбільш об'єктивно розумно містким, все ж вартує розглянути інші позиції. Зарубіжний (Оксфордський) тлумачний словник серії «Словник Бізнесу» дає визначення досліджуваного терміну як державної системи виплати допомоги з причин хвороби і безробіття, а також різних допомог дітям та жінкам, пенсій тощо [11, с.598].

Вчена О. Єрмоловська дотримується позиції, що під соціальним захистом варто розуміти систему відносин між індивідом та суспільством з приводу розв'язання протиріч між негативними соціальними наслідками і становленням ринкової організації виробництва, реальними можливостями людини адаптуватися до них [12, с.13]. У більшій мірі, на нашу думку, неправильно не враховувати відносини індивіда (і всього суспільства) із державою. Тому, попереднє визначення втрачає теоретично-практичну обґрунтованість.

Є. Мачульська вважає, що соціальним захистом є діяльність держави, що направлена на забезпечення процесу формування і розвитку цілком повноцінної особистості, виявлення та нейтралізацію негативних факторів, що здійснюють вплив на особистість, створення умов для самовизначення й утвердження в житті [13, с.4]. Доповнюючи думку зазначеного автора в аспекті нашого дослідження,

варто сказати і про те, що така діяльність держави спрямована й на створення належних умов для формування престижності професії працівників органів прокуратури, а також для утвердження останніх у процесі перебування на службі.

Н. Хом'як, до прикладу, під соціальним захистом вбачає комплекс заходів, які захищають від економічної і соціальної деградації в результаті економічної кризи, зниження доходів, безробіття, хвороб, професійного захворювання, старіння, екологічної загрози тощо [14, с.8]. Існує й розуміння соціального захисту як комплексу організаційно-правових (створення інститутів соціального захисту і нормативно-правових актів, які регулюють їх діяльність) й економічних заходів, що спрямовані на забезпечення добробуту кожного члена суспільства за конкретних економічних умов [15, с.381]. Виходячи з цього, зауважити треба той факт, що поняття, яке ми аналізуємо, часто розглядається крізь призму системи або комплексу певних заходів різного роду, що здійснює держава з метою підвищення добробуту усіх без виключення громадян.

Науковець І. Ярошенко під соціальним захистом розуміє діяльність держави, яка здійснюється у рамках державного управління і спрямована на запобігання ситуаціям соціального ризику в нормальному житті особи, що забезпечує підтримання оптимальних умов життя, і закріплена у системі правових норм стосовно регулювання суспільних відносин, які складаються при задоволенні потреб особи в належному матеріальному забезпеченні із спеціальних фондів через індивідуальну форму розподілу, замість оплати праці чи як доповнення до неї у випадках, що передбачені законодавством, у розмірі не нижчому від гарантованого державою мінімального рівня [16, с.24].

Отже, в результаті проведеного дослідження наукової юридичної літератури, можемо зробити висновок, що соціальний захист – це сукупність різноманітних заходів держави (організаційних, економічних тощо) у сфері реалізації гарантованих законодавством соціальних прав.

Вважаємо також за потрібне з'єднати останнє визначення з розумінням поняття «система», яке ми дали вище. Однак, перед цим вважаємо за необхідне переглянути деякі думки науковців стосовно даного терміну. Є точка зору, що система соціального захисту – це сукупність законодавчо визначених економічних, соціальних, юридичних гарантій та прав, соціальних інститутів й установ, що забезпечують їх реалізацію і створюють умови для підтримки життєзабезпечення та діяльного існування різних соціальних верст і груп населення, передусім соціально вразливих [17, с.45]. С. Бичков має дуже широке розуміння даного поняття. Так, соціальний захист як система, що діє у ринкових умовах, являється комплексом не лише нормативних актів, але й форм і методів, а також дій, що мають забезпечити: 1) установлення періодично оновлюваного гарантованого прожиткового мінімуму, який передбачений законом України; 2) диференційний підхід до різних соціально-демографічних верств населення (у залежності від ступеня їх працездатності, економічної самостійності, можливості отримання доходів; 3) реалізацію прав кожного громадянина на працю і отримання гарантованого мінімуму доходів, розмір якого буде достатнім для повсякденної життєдіяльності працюючого і його сім'ї; 4) державні гарантії по оплаті найманої праці, встановленням її мінімального рівня, незалежно від об'єкта прикладання праці: у власному виробництві, асоціації, кооперативі, акціонерному товаристві чи державному підприємстві; 5) надання різних форм допомоги безробітним: виплати по безробіттю, організація громадських робіт, перепідготовка і отримання нової спеціальності, з якої є вільні робочі місця, створення умов для започаткування власної справи; 6) державні гарантії стосовно підтримки необхідного рівня життя малозабезпеченим категоріям населення; 7) індексування грошових вкладів населення у випадку зростання цін на товари та послуги; 8) надання грошової компенсації населенню при здійсненні реформ цін; 9) розробку та законодавче врегу-

лювання (затвердження) всього комплексу заходів, що представляють у всій повноті систему соціального захисту всього населення [18, с.25–26]. Тим не менш, даний підхід ми вважаємо надто ємким і таким, що відображає одразу ознаки системи соціального захисту та її функції. Тому, на основі зробленого аналізу, ми вважаємо, що система соціального захисту – структура, що містить логічно упорядковану сукупність різноманітних заходів держави (організаційних, економічних тощо) у сфері реалізації гарантованих законодавством соціальних прав.

Необхідно окремо звернути увагу на питання співвідношення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення». Приведемо деякі приклади визначень останнього у цілях ознайомлення. М. Бойко під соціальним забезпеченням вбачає без еквівалентне (безоплатне) або на пільгових умовах матеріальне забезпечення та обслуговування громадян, котрі цього потребують, у випадках, передбачених законодавством за рахунок соціального страхування і виплат із державного й місцевих бюджетів [19, с.10]. С. Синчук під соціальним забезпеченням розуміє відносини стосовно реалізації права особи на захист від соціальних ризиків та задоволення соціальних потреб у випадку їх настання [20, с.191]. Вертаючись до наукової дискусії, хочемо зауважити, що суть суперечки становило питання, яке ж поняття з цих двох є ширшим, а яке – вузьчим. О. Панкевич і П. Рабинович обґрунтовували свою позицію тим, що забезпечення прав людини являється створенням соціальних умов, що необхідні для використання цих прав, а захист є тільки одним складовим елементом. Термін «забезпечення», на їх думку, є більш прийнятним, бо слово «захист» асоціюється з тимчасовою дією, що має закінчитись як тільки мине загроза. Забезпечення є більш постійним і тривалішим процесом, що має сталий характер і не залежить від тимчасових життєвих ускладнень [21, с.61–63]. На противагу такій позиції, домінуючою нині є така, що визначає соціальний захист більшим за обширом науковим поняттям, котре вклю-

чає у свій склад соціальне забезпечення. Це підтверджує, зокрема, позиція О. Мачульської, яка наголошує на тому, що соціальне забезпечення є складовою більшого поняття – соціального захисту. Разом із соціальним забезпеченням соціальний захист включає ще й гарантії охорони праці, здоров'я, навколишнього природного середовища, мінімальної оплати праці та інші заходи, які є потрібними для нормальної життєдіяльності людини й функціонування держави [22, с.47]. Підтверджується це й точкою зору А. Гончарова [2, с.129]. Зокрема, в аспекті нашого дослідження це відображається, на нашу думку, безпосередньо у самому законодавстві про прокуратуру. Так, ст.49 Закону України «Про прокуратуру» стосується матеріального та соціального забезпечення працівників органів прокуратури [3]. До питання соціального забезпечення працівників органів прокуратури відносяться такі складові: 1) пільга з 50 % знижки плати за займане ними та членами їх сімей житло; 2) пільга з 50 % знижки плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична та теплова енергія) і користування квартирним телефоном в межах норм, встановлених законодавством; 3) працівників органів прокуратури, які призначаються на роботу в іншу місцевість, впродовж 6 місяців забезпечують виконавчими комітетами місцевих Рад благоустроєм житим приміщенням у позачерговому порядку; 4) право купівлі у місцевих Рад жилі приміщення на пільгових умовах зі знижкою до 50 % від його вартості. Статті 50 та 50-1 цього ж Закону торкається питання соціального захисту і, відповідно, туди входить: 1) відшкодування державою у повному розмірі за кошти державного бюджету збитків, що були заподіяні знищенням чи пошкодженням майна працівникам органів прокуратури, членам їх сімей та близьким родичам у зв'язку з виконанням працівником прокуратури службових обов'язків; 2) життя й здоров'я працівника органу прокуратури підлягає обов'язковому державному страхуванню за рахунок коштів відповідних бюджетів на суму десятирічного грошо-

вого утримання за останньою посадою; 3) у випадку інвалідності або каліцтва, що сталися у зв'язку з виконанням службових обов'язків працівникам органів прокуратури виплачується компенсація у розмірі від річного до п'ятирічного грошового утримання залежно від ступеня втрати працездатності, а у випадку загибелі працівника органів прокуратури – виплачується компенсація утриманню або сім'ї загиблого одноразова допомога у розмірі десятирічного грошового утримання за останньою посадою, що складається з посадового окладу та надбавки за класний чин, а також додатково призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника у розмірі його місячного посадового окладу; 4) пенсійне забезпечення працівника органів прокуратури. Отже, на основі цього, ми можемо зробити висновок, що поняття соціального захисту працівників органів прокуратури є більш широким, ніж поняття соціального забезпечення. Тим не менш, не можна не зауважити, що у законодавстві про прокуратуру дані два поняття розглядаються окремо, які лише доповнюють одне одного і ніяке з них не поглинає інше, що є специфічною особливістю. Проте, ми розглядатимемо зазначені види соціальної допомоги працівникам органів прокуратури об'єднано під терміном «соціальний захист».

Третьою складовою визначення поняття «система соціального захисту працівників органів прокуратури» є з'ясування сутності терміну «працівники органів прокуратури». Аналізуючи основні положення Закону України «Про прокуратуру» [3], ми дійшли висновку, що існує два розуміння – широке та вузьке. В широкому тлумаченні, під працівниками органів прокуратури варто розуміти прокурорів, керівників структурних підрозділів, слідчих, працівників науково-навчальних закладів прокуратури, головного бухгалтера та інших. Вузький підхід говорить про те, що до працівників органів прокуратури слід відносити тільки прокурорів та слідчих прокуратури. Саме в останньому контексті ми розглядатимемо значення працівників органів прокуратури, оскільки, зважаючи на тематику дослідження,

у статтях 50 та 50-1 мова ведеться про соціальний захист саме цих двох категорій працівників органів прокуратури.

Доцільним при цьому буде навести дефініцію «прокурор». В Юридичній Енциклопедії ми зустрічаємо зауваження про те, що воно походить від французького слова *procurateur* та латинського *procurare* й уособлює збірне поняття, що вживається задля означення прокурорських працівників, посадових осіб органів прокуратури, які здійснюють прокурорсько-наглядові функції [10, с.161]. Приміром, О. Осауленко визначає прокурора як посадову особу, юриста-фахівця, котрий відповідно до Закону України «Про прокуратуру» покликаний здійснювати нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного та господарського управління й контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності, підпорядкованості й приналежності, посадовими особами, а також громадянами [23, с.184]. Це державна посадова особа, яка здійснює нагляд за точним дотриманням закону державними органами й громадянами та займається підтриманням державного звинувачення в суді по кримінальних справах. Це особа, яка відповідає перед державою за стан законності, є її охоронцем, здійснює вищий нагляд за її дотриманням [24, с.25]. Таким чином, можна підсумувати, що прокурор є надзвичайно важливою та суспільно необхідною державною посадовою особою, яка відіграє неocenну роль у забезпеченні законності у всіх сферах життя. Тому ми вважаємо, що прокурор – це висококваліфікований фахівець права та високоморальна особистість, що здійснює нагляд за суб'єктами, котрі передбачені законодавством про прокуратуру, у сфері дотримання і правильного застосування законів.

Резюмуючи наведене, можемо зазначити, що система соціального захисту працівників органів прокуратури – це структура, що містить логічно упорядковану сукупність організаційних, політичних, правових та економічних заходів держави у сфері реалізації прокурорами та слідчими прокуратури гарантованих законодавством соціальних прав.

Система соціального захисту є необхідною для кожної категорії населення, в тому числі, для такої суспільно значимої як працівники органів прокуратури. Питання соціального захисту стосується кожного громадянина, адже право на це закріплено в Основному Законі і гарантується державою. Зважаючи на складність та необхідність виконання службових обов'язків працівникам органів прокуратури (з набуттям такого професійного статусу) надається специфічна система соціальних допомог із своєрідною, характерною тільки для неї класифікацією ознак. Визначення поняття й ознак системи соціального захисту працівників органів прокуратури, що були зроблені у процесі наукового аналізу, важко переоцінити як на теоретичному, так і на практичному рівні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Гончаров А. Поняття соціального захисту / А. Гончаров // Право соціального забезпечення. – 2009. – № 10. – С. 126–129
3. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1789–ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
4. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. 4 / [уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко]. – К. : Аконіт, 1998. – 944 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 [слів та словосполучень] : (з дод., допов. та CD) / [автор проекту та голов. ред. В. Т. Бусел ; ред.-лексикографи : В. Т. Бусел, М. Д. Василега-Дерибас, О. В. Дмитрієв та ін.]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2009. – VIII, 1728 с.

6. Блауберг И. В. Философские проблемы исследования систем и структур / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин // Вопросы философии. – 1970. – № 5. – С. 68–72.

7. Берталанфи Л. Общая теория систем / Л. Берталанфи // Исследования по общей теории систем: Критический обзор : сб. переводов / под ред. В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина. – М. : Прогресс, 1969. – 345 с.

8. Философский энциклопедический словарь. – М. : Инфра-М, 2000. – 576 с.

9. Темченко В. Особливості юридичного змісту термінів «захист» та «охорона» у механізмі забезпечення прав людини / В. Темченко // Вісник Акад. упр. МВС. – 2007. – № 2–3. – С. 58–65.

10. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 5: П – С / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – 2003. – 736 с.

11. Баб'як Г. П. Методика дослідження формування та використання трудового потенціалу / Г. П. Баб'як // Регіональні аспекти розвитку та розміщення продуктивних сил України. – 1998. – Вип. 2. – С. 183–193.

12. Єрмоловська О. Ю. Соціальний захист як фактор стабілізації життєвого рівня населення в умовах трансформації економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / Єрмоловська О. Ю. – Х., 1996. – 32 с.

13. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения / Е. Е. Мачульская. – М., 1999. – 240 с.

14. Хом'як І. К. Формування системи соціального захисту сільського населення в радіоактивних забруднених районах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / Хом'як І. К. – К., 1996. – 17 с.

15. Ліанова Л. Ринок праці та соціальний захист / Л. Ліанова, О. Палій. – К., 2004. – 491 с.

16. Ярошенко І. С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук / І. С. Ярошенко. – К., 2006. – 219 с.

17. Социальная работа: теория и практика : учеб. пособие / отв. ред. Е. И. Холостова, А. С. Сорвина. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 427 с.

18. Бичков С. І. Теоретичні аспекти формування системи соціального захисту населення / С. І. Бичков // Політика і час. – 2011. – № 4. – С. 23–29.

19. Бойко М. Д. Право соціального забезпечення України : посібник / М. Д. Бойко. – К. : Олан, 2004. – 312 с.

20. Синчук С. Про правове поняття соціального забезпечення в сучасних умовах / С. Синчук // Вісник Львівськ. ун-ту. Серія юридична. – 2012. – Вип. 55. – С. 186–193.

21. Рабинович П. Природне право: діалектика приватного й публічного / П. Рабинович //

Право України. – 2004. – № 9. – С. 61–63.

22. Мачульская Е. Е. Проблемы социального страхования в современных условиях / Е. Е. Мачульская // Трудовое право и право социального обеспечения. Актуальные проблемы. – М. : Проспект, 2000. – С. 47–48.

23. Осауленко О. І. Юридична деонтологія : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / О. І. Осауленко. – К. : Істина, 2008. – 224 с.

24. Юридична деонтологія : короткий курс лекцій. – К. : МАУП, 2003. – 3-тє вид., стереотип. – 48 с.

Древал П. В. Науково-теоретичне обґрунтування поняття «система соціального захисту працівників органів прокуратури» / П. В. Древал // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 197–203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_34.pdf

Проаналізовано поняття «система соціального захисту працівників органів прокуратури». З'ясовано сутність та значення, проведено загальнотеоретичний огляд даного терміну.

Древал П.В. Научно-теоретическое обоснование понятия «система социальной защиты работников органов прокуратуры»

Проанализировано понятие «система социальной защиты работников органов прокуратуры». Выяснено сущность и значение, проведен общетеоретический обзор данного термина.

Dreval P.V. Scientifically-Theoretical Grounding of the Concept «Prosecutors' Social Security System»

This article is devoted to the study of term «prosecutors' social security system». Found the essence and value of this term, given its general examination.